

Vergaderjaar 2022–2023

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 279

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2023

Per 1 april 2015 is de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten ingevoerd. Doel van deze wet is om zo veel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen bij reguliere werkgevers. De afgelopen jaren is door zowel de markt- als de overheidssector hard gewerkt om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Als we kijken naar de realisatiecijfers dan zien we dat de overheid¹ achterblijft ten opzichte van de markt. Ik heb daarom een onderzoek laten uitvoeren naar de succes- en faalfactoren van de overheidssectoren. Mijn voorganger heeft dit onderzoek op 17 juni 2021² tijdens een wetgevings-overleg aangekondigd. In zijn brief van 8 juli 2021³ heeft hij dit onderzoek bevestigd en daarnaast aangekondigd dat dit onderzoek ook een goede inschatting moet geven van de impact van inkoop van diensten. De overheid heeft veel taken uitbesteed aan de marktsector, die veelal via inkoop van diensten worden uitgevoerd. Ook worden er direct of indirect via social returnbepalingen (SROI) in overeenkomsten banen mogelijk gemaakt door de overheid. De gerealiseerde banen tellen mee bij de marktsector. Het tweede deel van het hierboven genoemde onderzoek betreft daarom een kwantitatief onderzoek naar de inkoop van diensten door overheidswerkgevers. In deze brief informeer ik u over de resultaten van het onderzoek dat is uitgevoerd door de Beleidsonderzoekers.

Uit het onderzoek blijkt dat de overheidssectoren de afgelopen jaren veel acties hebben ondernomen om extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Ik ben verheugd over de energie en vele activiteiten binnen de overheidssector die gericht zijn op het realiseren van banen

¹ Onder de sector «overheid» vallen de twaalf overheidssectoren die het Bestuursakkoord hebben ondertekend, waaronder ook de onderwijssectoren. Waar in deze brief gesproken wordt over «overheidssectoren» of «overheidswerkgevers» is dit inclusief de onderwijssectoren en -werkgevers.

² Kamerstuk 35 830 XV, nr. 13.

³ Kamerstuk 34 352, nr. 219.

voor mensen met een arbeidsbeperking. Uiteraard zijn er verbeteringen mogelijk, bijvoorbeeld in het gebruik van de werkagenda's. De werkagenda's worden jaarlijks door alle overheidssectoren opgesteld en bevatten concrete acties om extra banen voor de doelgroep te creëren. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is hier, als coördinerend ministerie voor de overheid bij de uitvoering van de banenafpraak, voortvarend mee aan de slag. Ik zie ook dat er veel banen door de overheid worden gefinancierd in de marktsector. Dat neem ik mee in mijn afweging bij het wetsvoorstel vereenvoudigde banenafpraak.

Dit laat onverlet dat overheidswerkgevers ook een verantwoordelijkheid hebben om als werkgever banen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking. Hierna zal ik uitgebreider ingaan op de uitkomsten.

Daarnaast ga ik in deze brief kort in op een jaarlijks terugkerend onderzoek naar de duurzaamheid van banen binnen de banenafpraak, uitgevoerd door UWV. Het onderzoeksrapport vindt u in de bijlage.

Onderzoek banenafpraak bij overheidswerkgevers

Achtergrond

De afgelopen jaren is de overheidssectoren gevraagd diverse initiatieven te ontwikkelen om snel stappen te zetten met betrekking tot het halen van de doelstelling van de banenafpraak. Eén van die initiatieven is het Bestuursakkoord van 11 april 2019. Met dit akkoord hebben de overheidssectoren afgesproken elk een sectorale werkagenda vast te stellen waarin concrete acties zijn beschreven om extra banen voor de doelgroep te creëren. Over de voortgang wordt u jaarlijks geïnformeerd door de Minister van BZK.⁴ De werkagenda's van de overheidssectoren vormen de belangrijkste basis voor de Beleidsonderzoekers voor het kwalitatieve deel van hun onderzoek. Daarnaast zijn er 34 interviews gehouden en zijn de bevindingen getoetst met een klankbordgroep bestaande uit OCW, BZK, VNG, UWV, sociale partners, vertegenwoordigers van overheidssectoren, Binnenwerk en ervaringsdeskundigen.

Cijfers banenafpraak

Begin 2026 moeten er 125.000 banen zijn bijgekomen voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarvan is afgesproken dat de marktsector 100.000 extra banen realiseert en de overheid 25.000 extra banen. De opgave voor markt en overheid tot en met 2021 was om 80.000⁵ extra banen te realiseren ten opzichte van de nulmeting: 60.000 in de sector markt en 20.000 in de sector overheid. Deze doelstelling is in zijn totaliteit in 2021 met 72.809 extra banen niet gehaald. Met 60.966 extra banen hebben de marktwerkgevers wél de doelstelling voor 2021 behaald. De overheidswerkgevers hebben 11.842 extra banen gerealiseerd en hebben daarmee de doelstelling voor 2021 niet behaald. Daarom heb ik in mijn brief van 7 juli 2022⁶ extra maatregelen aangekondigd voor de overheids- en onderwijssectoren. Specifiek voor de rijkdienst heeft de Minister van BZK u per brief geïnformeerd op 7 oktober 2022⁷. Over de aantallen in 2022 informeer ik uw Kamer voor het zomerreces.

⁴ Kamerstuk 34 352, nr. 263.

⁵ Als één baan voor de banenafpraak wordt een baan van 25,5 uur per week geteld. Dit is de gemiddelde omvang van een baan van iemand uit de doelgroep die werkte tijdens de nulmeting van 2012.

⁶ Kamerstuk 34 352, nr. 255.

⁷ Kamerstuk 34 352, nr. 258.

Werkagenda's

De Beleidsonderzoekers concluderen dat de overheidssectoren de werkagenda's min of meer op dezelfde manier gebruiken in hun sector, enkele uitzonderingen daargelaten. De focus ligt daarbij op het inzichtelijk maken van activiteiten in de sector én op verantwoording richting de Tweede Kamer. De werkagenda's hebben in de praktijk voornamelijk een extern verantwoordende functie gekregen. De Beleidsonderzoekers concluderen dat de werkagenda's in de praktijk niet de rol vervullen zoals beoogd met het Bestuursakkoord. Dat komt met name omdat de focus ligt op het inzichtelijk maken van activiteiten in de sector en op verantwoording richting de Tweede Kamer.

De werkagenda zet minder aan tot het ontwikkelen van activiteiten. Daardoor is de rol van het instrument bij de implementatie beperkt. De Beleidsonderzoekers doen daarom een aantal aanbevelingen om de werkagenda's doeltreffender te maken bij de implementatie van de banenafspraken. Eén van de aanbevelingen is het inrichten van een centrale financieringsstructuur. In mijn brief van 7 juli 2022⁸ heb ik u de inzet van zo'n centrale financieringsstructuur bij de rijksoverheid aangekondigd. In de brief van 7 oktober 2022 bent u hierover door de Minister van BZK nader geïnformeerd⁹. Nog in 2022 zijn hierdoor volgens afspraak zo'n 175 extra banen gerealiseerd door Binnenwerk¹⁰. Het Ministerie van BZK zal de aanbevelingen van het onderzoeksrapport bespreken met de overheidssectoren. In de jaarlijkse brief over de voortgang van de werkagenda's later dit jaar wordt u hier nader over geïnformeerd.

Inkoop en SROI

In de werkagenda's van de meeste sectoren wordt gesproken over het realiseren van banen via inkoop en/of SROI. Dat betekent dat een deel van de waarde van de opdracht verplicht besteed wordt aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het bieden van werk aan personen uit de doelgroep banenafspraken kan daaronder vallen.

Door de Beleidsonderzoekers is een enquête uitgezet onder ongeveer 15.500 marktwerkgevers die in het eerste kwartaal van 2022 ten minste één persoon uit de banenafspraken in dienst hadden. 1.944 Marktwerkgevers hebben de enquête ingevuld en op grond daarvan hebben de Beleidsonderzoekers in hun onderzoeksrapport een schatting gemaakt van het aantal banen dat de overheid via inkoop en/of SROI in het eerste kwartaal van 2022 in de marktsector realiseert. Zij geven aan dat er in deze periode tussen de 15.000 en 17.000 banen in de marktsector waren voor mensen uit de doelgroep banenafspraken, vanwege inkoop door de overheid en/of de SROI-eis. Belangrijk hierbij is dat het gaat om een absoluut aantal banen en niet om extra banen ten opzichte van de nulmeting. In het eindrapport (bijlage) staat een uitgebreide onderbouwing van deze schatting.

Het aantal banen dat mede dankzij overheidswerkgevers via inkoop en/of SROI bij marktwerkgevers gerealiseerd wordt, vind ik substantieel. Het onderzoek laat zien dat er veel banen kunnen worden gerealiseerd als de sectoren markt en overheid samenwerken. Ook laat het onderzoek zien dat de inspanningen van overheidswerkgevers niet altijd tot uitdrukking

⁸ Kamerstuk 34 352, nr. 255.

⁹ Kamerstuk 34 352, nr. 258.

¹⁰ Binnenwerk is de Rijksbrede organisatie waar mensen werken met een arbeidsbeperking. Zie ook: O&P Rijk | Binnenwerk | OP Rijk.

komen in de jaarlijkse metingen waarbij het aantal gerealiseerde extra banen per sector berekend wordt op basis van formele dienstverbanden (bijvoorbeeld tijdelijke en vaste contracten) en banen via inleenverbanden. En die inspanningen waardeer ik uiteraard. Het laat echter onverlet dat overheidswerkgevers ook een verantwoordelijkheid hebben om als werkgever banen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking.

Het onderzoek laat zien dat het moeilijk is om banen onder te verdelen in markt en overheid. De onderzoekers concluderen dat zowel sectorvertegenwoordigers als werkgevers knelpunten ervaren in het onderscheid dat er nu bestaat tussen de sectoren markt en overheid. Uw Kamer heeft in 2018 een motie van het lid Nijkerken-De Haan c.s. aangenomen die de regering verzoekt het onderscheid tussen markt en overheid op te heffen zodat het meetellen van banen via inkoop mogelijk wordt en het er niet langer toe doet of een baan meetelt bij de overheid of de markt (Kamerstuk 34 352, nr. 126). Het opheffen van dit onderscheid is onderdeel van het wetsvoorstel vereenvoudigde banenafspraken dat is voorbereid door het kabinet Rutte III. Zoals ik in mijn brief van 7 juli 2022 heb aangekondigd zal ik een definitief besluit nemen over het indienen van het wetsvoorstel bij uw Kamer. Dit doe ik op basis van o.a. de geactualiseerde uitvoeringstoetsen en de voor- en nadelen van een (nieuwe) quotumregeling. Ik zal u hierover voor het zomerreces verder informeren. Ik neem in mijn overwegingen ook de uitkomsten van dit onderzoek mee.

Onderzoek naar de duurzaamheid van de banen in de banenafspraken

UWV onderzoekt op verzoek van het Ministerie van SZW jaarlijks de duurzaamheid van de banen in de banenafspraken. De onderzoeksperiode voor het meest recente rapport loopt van het derde kwartaal van 2020 tot aan het derde kwartaal van 2021.

De algemene conclusie van dit onderzoek is dat de duurzaamheid van de banen in de banenafspraken stabiel is gebleven. De belangrijkste resultaten worden hieronder kort toegelicht.

Werkzaam zijn en werkzaam blijven

Het onderzoek laat zien dat van alle werkzame mensen in de banenafspraken in het derde kwartaal van 2020, een jaar later 87 procent nog steeds werk had. Dit is iets hoger dan voorgaande jaren en daarmee een voorzichtig positieve ontwikkeling. Negen procent heeft het werk verloren en vijf procent is uit het doelgroepregister gestroomd.

Van de werkzame personen in de banenafspraken in het derde kwartaal van 2020 werkt 65 procent een jaar later nog in de dezelfde baan. Dit is vergelijkbaar met voorgaande jaren.

Aan het werk gaan en blijven

UWV heeft ook specifiek gekeken naar de groep mensen die in de periode van het vierde kwartaal van 2019 tot en met het derde kwartaal van 2020 begonnen is met werken. Van deze groep heeft 67 procent een jaar later nog steeds werk. Van deze groep is 34 procent een jaar later nog werkzaam in dezelfde baan. Ook deze cijfers zijn vergelijkbaar met afgelopen jaren.

Vast of tijdelijk contract

Het aandeel gewerkte uren dat op basis is van een vast contract is licht gedaald in de onderzochte periode tot 39%. Dit kwam doordat van het aantal gewerkte uren op basis van een tijdelijk contract harder steeg dan het aantal gewerkte uren op basis van een vast contract. Dit is met name te verklaren door de instroom in nieuwe banen die vaak op basis van een tijdelijk contract zijn. De afgelopen jaren laat het aandeel gewerkte uren op basis van een vast contract een dalende lijn zien. Enige uitzondering was 2020, toen er stijging was van dit aandeel.

Duur contracten

De gemiddelde duur van een baan laat de afgelopen jaren gemiddeld een dalende trend zien. Ook in de onderzochte periode is de gemiddelde contractduur gedaald tot 5,3 jaar. Ook deze daling heeft te maken met de instroom in nieuwe banen, die vaak een kortere duur hebben.

Vervolg

Deze rapportage levert belangrijke input voor de doelstellingen van het kabinet om de positie van mensen met een arbeidsbeperking te verbeteren. De komende jaren wil ik de duurzaamheid van banen in de banenafpraak blijven volgen. Ook ben ik voornemens het loonkostenvoordeel banenafpraak structureel te maken, waardoor alle werkgevers die iemand uit de banenafpraak in dienst hebben dit loonkostenvoordeel kunnen ontvangen voor onbepaalde tijd. Hiermee beoog ik de duurzaamheid van werk voor mensen uit de banenafpraak te vergroten.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten